

L'énergie nucléaire : la nécessité de nouvelles approches

Denis Bourque

Volume 33, numéro 3, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043165ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043165ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bourque, D. (1992). L'énergie nucléaire : la nécessité de nouvelles approches. *Les Cahiers de droit*, 33(3), 885–906. <https://doi.org/10.7202/043165ar>

Résumé de l'article

Par l'exercice du pouvoir déclaratoire, le Parlement fédéral a acquis une compétence législative sur l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. Ce sont donc les lois adoptées par le Parlement fédéral qui s'appliquent aux centrales nucléaires. La nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* sanctionnée le 23 juin 1992 (non encore en vigueur) vient préciser la nature, le but et la portée des audiences publiques tenues dans le cadre de la construction d'une centrale nucléaire. Les réflexions de l'auteur sur le rôle de l'audience publique dans le contexte canadien le conduisent à formuler des considérations plus générales sur la nécessité de structurer, de façon différente, les mécanismes décisionnels afin de tenir compte des nouvelles valeurs auxquelles adhèrent des segments importants de la population. Des mécanismes de décision plus ouverts et plus démocratiques, autant pour l'élaboration du contenu des politiques énergétiques que pour l'implantation des projets particuliers, constituent l'une des voies à explorer pour parvenir à une meilleure compréhension et acceptation de l'énergie nucléaire par la population.

L'énergie nucléaire : la nécessité de nouvelles approches*

Denis BOURQUE**

Par l'exercice du pouvoir déclaratoire, le Parlement fédéral a acquis une compétence législative sur l'ensemble du cycle du combustible nucléaire. Ce sont donc les lois adoptées par le Parlement fédéral qui s'appliquent aux centrales nucléaires. La nouvelle Loi canadienne sur l'évaluation environnementale sanctionnée le 23 juin 1992 (non encore en vigueur) vient préciser la nature, le but et la portée des audiences publiques tenues dans le cadre de la construction d'une centrale nucléaire. Les réflexions de l'auteur sur le rôle de l'audience publique dans le contexte canadien le conduisent à formuler des considérations plus générales sur la nécessité de structurer, de façon différente, les mécanismes décisionnels afin de tenir compte des nouvelles valeurs auxquelles adhèrent des segments importants de la population. Des mécanismes de décision plus ouverts et plus démocratiques, autant pour l'élaboration du contenu des politiques énergétiques que pour l'implantation des projets particuliers, constituent l'une des voies à explorer pour parvenir à une meilleure compréhension et acceptation de l'énergie nucléaire par la population.

Through the exercising of its declaratory power, the federal Parliament has acquired legislative competence over the entire cycle of combustible nuclear materials. Hence, federally adopted legislation apply to nuclear stations. Canadian Environmental Assessment Act,

* Le présent texte est une version remaniée d'une conférence prononcée à Bath (Angleterre) en septembre 1991 à l'occasion du congrès de l'Association internationale du droit nucléaire.

** LL.D., professeur de droit, Université du Québec à Chicoutimi.

assented to on June 23 1992 (not yet in force), specifies the nature, purpose and scope of public hearings held regarding the construction of nuclear power stations. The author's thinking on the part played by public hearings in the Canadian context leads him to formulate more general considerations on the need for a different structure of the decision-making machinery so as to take into account new values that important segments of the population are adhering to. More open and more democratic decision-making machinery both on the level of energy policy development and the implementation of specific projects are one of the avenues to be explored in order to achieve a greater understanding and acceptance of nuclear energy by the general public.

	<i>Pages</i>
1. L'énergie nucléaire, un champ de compétence qui relève exclusivement du Parlement fédéral	887
2. Les dispositions législatives fédérales portant sur la tenue des audiences publiques	889
2.1 Les audiences tenues en vertu du <i>Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement</i>	890
2.1.1 La nature de l'audience	890
2.1.2 Le but de l'audience	892
2.1.3 La portée de l'audience	892
2.2 Les audiences publiques tenues en vertu de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i> (sanctionnée le 23 juin 1992, non encore en vigueur)	893
2.2.1 La nature de l'audience	893
2.2.2 Le but de l'audience	893
2.2.3 La portée de l'audience	894
3. Les liens entre l'audience publique et l'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'avenir.	895
3.1 L'émergence de nouvelles valeurs sociales et de nouveaux principes qui exigent l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans la prise de décision	895
3.1.1 Le respect du concept de développement durable par les mécanismes de prise de décision	895
3.1.1.1 L'audience publique comme mécanisme favorisant la participation à l'étude de l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans le contenu des politiques énergétiques	896
3.1.1.2 L'audience publique comme mécanisme favorisant la participation à l'étude de l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans l'implantation des projets particuliers	899

3.1.2 L'intégration des principes de justice fondamentale et de démocratie dans les mécanismes de prise de décision	900
3.2 Les conditions à respecter pour une utilisation efficace des audiences publiques	902
Conclusion	905

La construction et l'exploitation des centrales nucléaires entraînent des investissements considérables ; ces installations peuvent également causer des changements importants dans le fonctionnement des collectivités locales à proximité desquelles elles sont construites. Au Canada, comme dans plusieurs pays, l'implantation de ces grands équipements énergétiques se fait selon des étapes contenues dans un processus décisionnel établi en vertu de dispositions législatives et réglementaires. C'est ce processus décisionnel qui fait l'objet de mon étude. Le Canada étant un pays fédéral, je mettrai d'abord en évidence l'ordre de gouvernement qui a compétence sur la mise en place du processus décisionnel se rapportant à ces installations ; j'analyserai ensuite la nature, le but et la portée des audiences publiques tenues à l'intérieur de ce processus décisionnel ; enfin, d'une façon plus générale, j'examinerai certains liens qui existent entre cet instrument que constitue l'audience publique et l'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'avenir.

1. L'énergie nucléaire, un champ de compétence qui relève exclusivement du Parlement fédéral

En vertu de l'article 92A (1) (c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la législature de chacune des provinces canadiennes détient une compétence exclusive pour légiférer sur les installations situées dans une province et destinées à la production d'énergie électrique¹.

Le Parlement fédéral détient cependant un pouvoir très spécial, le pouvoir déclaratoire, qui lui permet de déclarer un ouvrage local « être à l'avantage général du Canada » et ainsi de faire passer cet ouvrage local dans le champ de la compétence législative fédérale en vertu de l'application cumulative des articles 92 (10) (c) et 91 (29) de la *Loi*

1. L'article 92 A (1) (c) a été ajouté par la *Loi constitutionnelle de 1982* qui a été adoptée comme annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, R.-U., c. 11. Cet article est venu préciser une compétence que les provinces détenaient déjà depuis 1867.

*constitutionnelle de 1867*². En 1946, le Parlement fédéral a adopté la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* dans laquelle il fait la déclaration suivante :

Sont déclarés à l'avantage général du Canada les ouvrages et entreprises destinés : (a) à la production et aux applications et usages de l'énergie atomique ; (b) à des recherches scientifiques et techniques sur l'énergie atomique ; (c) à la production, à l'affinage ou au traitement des substances réglementées³.

Ce faisant, le Parlement fédéral a acquis une compétence législative exclusive sur l'ensemble du cycle du combustible nucléaire (de l'extraction de l'uranium jusqu'au stockage temporaire et à l'élimination finale des déchets radioactifs). Cette compétence législative exclusive s'étend jusqu'aux aspects environnementaux de l'ensemble du cycle.

La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) est un organisme administratif autonome créé en vertu de la *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique* et chargé principalement du contrôle des substances prescrites et des installations nucléaires en ce qui touche la santé et la sécurité, au moyen d'un régime de délivrance de permis⁴.

-
2. En vertu de l'article 92 (10) (c) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral possède une compétence exclusive pour légiférer sur « les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés, par le Parlement du Canada, être à l'avantage général du Canada, ou à l'avantage de deux ou plusieurs provinces ». Le professeur P.W. HOGG définit de la façon suivante ce pouvoir déclaratoire : « The federal Parliament's power under s. 92 (10)(c) to bring a local work within federal jurisdiction by declaring it to « be for the general advantage of Canada ». » P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., Toronto, The Carswell Company Ltd., 1985, p. 92. Sur la nature et la portée de ce pouvoir déclaratoire dans son application au domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, voir D. BOURQUE, *L'énergie nucléaire et le droit : les autorisations, l'environnement, les contrôles judiciaires et politiques : étude comparative*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1990, pp. 384-401. Voir également la décision rendue par la Cour d'appel de l'Ontario le 28 janvier 1991 dans *Ontario Hydro v. Ontario Labour Relations Board*, (1991) 77 D.L.R. (4th) 277. (La Cour suprême du Canada a accordé la demande d'autorisation d'appel le 4 juillet 1991.) Notons qu'un tel pouvoir déclaratoire n'existe pas dans la Constitution des États-Unis ni dans celle de l'Australie.
 3. *Loi sur le contrôle de l'énergie atomique*, L.R.C. (1985), c. A-16, art. 18. Le contexte de l'après-guerre explique, certainement en grande partie, l'exercice par le Parlement fédéral de son pouvoir déclaratoire en matière d'énergie nucléaire. Voir G.B. DOERN, *La Commission de contrôle de l'énergie atomique : processus de régulations et procédure administrative : étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1976.
 4. COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE, « Un petit peu plus loin : le rôle de la Commission », *Contrôle*, 1986, p. 11.

2. Les dispositions législatives fédérales portant sur la tenue des audiences publiques

Dans le cadre de l'implantation d'une centrale nucléaire, la Commission de contrôle de l'énergie atomique ne tient pas d'audiences publiques ; cet organisme administratif autonome accorde uniquement des entrevues selon une procédure très informelle⁵. La Commission a cependant décidé d'assujettir un certain nombre de projets (comprenant les centrales nucléaires) au processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement établi en vertu du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*⁶.

Dans le cas d'un projet de construction d'une centrale nucléaire, le Décret prévoit principalement quatre étapes : premièrement, la mise en place d'une commission d'évaluation environnementale dont les membres sont nommés par le ministre de l'Environnement⁷ ; deuxièmement, le promoteur doit rédiger un « énoncé des incidences environnementales », c'est-à-dire une évaluation détaillée des répercussions environnementales de ce projet dont les effets prévus sur l'environnement sont importants (cet énoncé est préparé en conformité avec les directives établies par la commission d'évaluation environnementale⁸) ; troisièmement, la commission doit tenir des audiences publiques⁹ ; quatrièmement, elle doit rédiger un rapport contenant ses conclusions et ses recommandations¹⁰.

5. Voir *Politiques et lignes directrices portant sur les interventions auprès de la CCEA*, texte de réglementation R-76, 17 mai 1983. Le *Projet de remaniement du Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique* (document publié d'abord comme document de consultation le 28 avril 1986 puis, par la suite, dans la *Gazette du Canada* : *Règlement sur le contrôle de l'énergie atomique — Remaniement*, (1991) 46 *Gaz. Can.* I, 3730 et suiv.) ne prévoit pas de changements substantiels aux entrevues déjà accordées par la CCEA.

6. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, (1984) 118 *Gaz. Can.* II, 2794. Notons que la Cour fédérale du Canada considère ce décret comme un texte ou un règlement au sens de l'article 2 de la *Loi d'interprétation*. Par conséquent, le Décret n'est pas un simple énoncé de politique ou de programme ; il est susceptible de créer des droits que l'on peut faire respecter par voie de *mandamus*. Voir *Fédération canadienne de la faune Inc. c. Canada*, [1989] 3 C.F. 309 et [1990] 1 C.F. 595 ; *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, [1990] 1 C.F. 248, [1990] 2 C.F. 18 (C.A.) confirmé le 23 janvier 1992 par la Cour suprême du Canada dans *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, J.E. 92-180 (C.S.C.), n° 21890.

7. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, précité, note 6, art. 21.

8. *Id.*, art. 2, 30 (1) et 34 (a).

9. *Id.*, art. 27.

10. *Id.*, art. 31.

J'examinerai maintenant la tenue des audiences publiques en fonction de deux catégories de règles juridiques : celles du Décret et celles qui sont prévues dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (non encore en vigueur)^{10a}.

2.1 Les audiences tenues en vertu du Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

Trois composantes de l'audience sont abordées ici : sa nature, son but et sa portée.

2.1.1 La nature de l'audience

L'audience publique tenue en vertu du Décret n'est pas de la nature de celle que l'on retrouve dans le cadre d'un procès. L'article 27 du Décret, même s'il touche principalement la procédure, précise des éléments quant à la nature de l'audience :

27(1) Les audiences d'une commission sont des audiences publiques qui sont menées de manière informelle suivant des règles déterminées mais non judiciaires.

(2) Chaque commission établit une marche à suivre détaillée, conformément aux procédures générales établies par le Bureau.

(3) Les participants aux audiences publiques d'une commission peuvent être interrogés mais non assermentés ni assignés à comparaître.

Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales a adopté, en vertu de l'article 35 (d) du Décret, des règles de base applicables à la tenue des réunions publiques par les commissions d'évaluation environnementale. Les principaux éléments de ces règles sont les suivants :

—une commission peut tenir deux types de réunions : les « réunions générales » et les « réunions spéciales ». Les réunions générales sont consacrées à l'examen des avis relatifs aux aspects techniques et non techniques d'un projet. Les réunions spéciales sont tenues pour étudier des questions ou des objectifs précis ou restreints qui ont trait à un projet, et notamment une réunion communautaire visant à permettre à une collectivité précise d'exprimer ses sujets d'inquiétude, une réunion technique destinée à étudier un aspect particulier du projet de façon plus poussée ou une séance d'information visant à aborder des

10a *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, L.C. 1992, c. 37.

questions et à permettre aux participants de se préparer à une réunion générale¹¹ ;

- une commission peut demander à des spécialistes techniques de l'aider à étudier un projet. Les rapports de ces spécialistes ainsi que tous les documents dont dispose la commission sur un projet donné sont accessibles au public¹² ;
- aucun membre d'une commission ne peut communiquer en privé avec qui que ce soit, sauf avec les autres membres et le personnel de cette commission, au sujet des questions à l'étude de la commission¹³ ;
- toute personne désirant faire une présentation verbale doit essayer de la restreindre à une durée de 15 minutes. Le président peut limiter la durée des présentations. Celles-ci doivent être faites par écrit dans toute la mesure du possible¹⁴ ;
- le président peut permettre que l'on pose des questions aux intervenants qui font des présentations ; les spécialistes de la Commission de contrôle de l'énergie atomique qui participent aux réunions publiques peuvent donc être interrogés sur le contenu de leurs interventions. Le président peut cependant restreindre les questions dans les cas où les participants ont des intérêts semblables relativement à un projet¹⁵ ;
- dans l'exercice de son pouvoir de direction des réunions publiques, le président peut exclure toute intervention ou question que la commission juge constituer une répétition inutile ou ne pas relever de son mandat¹⁶.

Les règles de base édictées par le Bureau réaffirment le caractère non judiciaire de ces règles : « Toutes les réunions publiques visant un projet

11. Voir l'article 2 du texte du BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES, « Procédure et règles de base applicables à la tenue de réunions publiques par une commission d'évaluation environnementale », dans BUREAU FÉDÉRAL D'EXAMEN DES ÉVALUATIONS ENVIRONNEMENTALES (dir.), *Les commissions d'évaluation environnementale (procédures pour les réunions publiques)*, Ottawa, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, Centre d'édition du gouvernement canadien, 1985, p. 3 et suiv. L'article 27 du *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, précité, note 6, emploie l'expression « audience publique » ; cependant, le Bureau emploie, dans ses règles de base, l'expression « réunion publique ».

12. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, précité, note 6, art. 8 (1) et 10 (1) (2).

13. *Id.*, art. 9 (2).

14. *Id.*, art. 19 (1) (2) (3), 9 (3) et 15 (3) (5).

15. *Id.*, art. 18, 20 et 21.

16. *Id.*, art. 14.

ont un caractère non juridique [...] et doivent être tenues sans confrontation. Il n'est pas nécessaire que les participants soient accompagnés par un conseiller juridique¹⁷. »

Dans le contexte du Décret, un groupe d'étude a défini ainsi la nature de l'audience publique :

L'audience n'est pas un procès. Elle ne peut s'accommoder des règles de procédure des tribunaux ou des organismes quasi-judiciaires. C'est un lieu qui doit favoriser le débat, la discussion et l'échange, un lieu où se croisent et se fondent les opinions d'experts sur des sujets techniques tout autant que les jugements de valeur ou les choix de société. Il convient de protéger cette dynamique. Or, vouloir appliquer des règles de procédure judiciaire ou très formalistes à un mécanisme qui, rappelons-le, n'est pas décisionnel mais consultatif, conduirait inévitablement à sa stérilisation¹⁸.

2.1.2 Le but de l'audience

Le Décret ne précise pas le but des audiences publiques. Dans le contexte de ce document, on peut cependant affirmer qu'elles constituent des moyens privilégiés par le gouvernement fédéral pour permettre à une commission d'évaluation environnementale d'exécuter le mandat qui lui a été confié et pour favoriser la participation du public dans l'exécution de ce mandat. Le rapport d'une commission n'a pas de portée décisionnelle ; il contient des recommandations qui représentent des éléments sur lesquels un ministère doit réfléchir avant de prendre une décision par rapport à un projet dont il est responsable. Le ministère en question dispose d'une discrétion pour décider « de la mesure dans laquelle ces recommandations devraient devenir des exigences fédérales avant d'autoriser la mise en œuvre d'une proposition¹⁹ ».

2.1.3 La portée de l'audience

La portée des audiences publiques est liée à l'étendue du mandat confié à une commission d'évaluation environnementale. Le Décret prévoit que le ministre de l'Environnement, après consultation avec le ministre chargé du ministère responsable d'un projet, établit le mandat de chaque commission en précisant la portée de l'examen public qu'elle

17. *Id.*, art. 13.

18. A.A.M. WALSH, A. ROSS et M. YERGEAU, *L'examen public : ni judiciaire, ni politique, un forum essentiel pour l'avenir de l'environnement. Rapport concernant la réforme des procédures d'audience publique du processus fédéral d'examen des évaluations environnementales*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1988, p. 2.

19. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, précité, note 6, art. 33. Les rapports des commissions sont publics.

effectuera²⁰. L'examen public d'un projet comprend obligatoirement une étude des effets de la proposition sur l'environnement et une étude des répercussions sociales directement liées à ces effets²¹. Sous réserve de l'approbation du ministre de l'Environnement et du ministre chargé du ministère responsable, l'examen public d'un projet peut également porter sur des questions telles que les effets socio-économiques d'un projet, l'évaluation de la technologie et le caractère nécessaire du projet²².

Relativement au projet de construction d'un deuxième groupe nucléaire à la centrale de Pointe-Lepreau au Nouveau-Brunswick, le mandat confié à la commission d'évaluation environnementale prévoyait que cette commission devait formuler des recommandations « quant à l'acceptabilité du projet en regard des incidences environnementales et des effets sociaux directement associés²³ ». Quant à la commission chargée de l'examen du concept de gestion et de stockage des déchets de combustible nucléaire, elle s'est vu attribuer principalement le mandat d'examiner « la sécurité et l'acceptabilité du concept de l'Énergie atomique du Canada Ltée (EACL) pour le stockage des déchets de combustible nucléaire dans les couches géologiques profondes au Canada²⁴ ».

2.2 Les audiences publiques tenues en vertu de la nouvelle *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

La Loi canadienne sur l'évaluation environnementale a été sanctionnée le 23 juin 1992. Elle n'est pas encore en vigueur ; elle remplace le Décret.

2.2.1 La nature de l'audience

La loi prévoit des audiences publiques qui se tiennent dans le cadre d'un processus décisionnel administratif. Par conséquent, ces audiences sont de nature administrative et non judiciaire.

2.2.2 Le but de l'audience

L'article 34 (b) de la loi indique qu'une commission d'évaluation environnementale tient des audiences « de façon à donner au public la possibilité de participer à l'évaluation environnementale du projet ».

20. *Id.*, art. 26 (1).

21. *Id.*, art. 25 (1).

22. *Id.*, art. 25 (3).

23. COMMISSION D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE, *Deuxième réacteur nucléaire à Pointe-Lepreau, Nouveau-Brunswick*, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement canadien, mai 1985, p. 35.

24. *Communiqué du ministre fédéral de l'Environnement*, 4 octobre 1989.

L'objectif des audiences se situe également dans le cadre de la mission confiée à la commission d'évaluation environnementale qui doit essentiellement veiller « à l'obtention des renseignements nécessaires à l'évaluation environnementale d'un projet » et établir un rapport « assorti de sa justification, de ses conclusions et recommandations relativement à l'évaluation environnementale du projet, notamment aux mesures d'atténuation et au programme de suivi²⁵ ». Le ministère ou l'organisme fédéral responsable dispose d'une discrétion quant aux décisions à prendre à l'égard des recommandations contenues dans le rapport d'une commission²⁶.

2.2.3 La portée de l'audience

Les centrales nucléaires feront certainement partie de la liste des projets assujettis à une étude environnementale approfondie²⁷ qui sera l'objet des audiences. Cette étude environnementale approfondie doit nécessairement porter, entre autres, sur les éléments suivants : 1) les effets environnementaux du projet et les effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement ; 2) les mesures d'atténuation réalisables, sur les plans technique et économique, des effets environnementaux importants du projet ; 3) les solutions de rechange réalisables sur les plans technique et économique, et leurs effets environnementaux ; 4) la nécessité d'un programme de suivi du projet, ainsi que ses modalités ; 5) la capacité des ressources renouvelables, risquant d'être touchées de façon importante par le projet, de répondre aux besoins du présent et à ceux des générations futures²⁸.

La loi spécifie cependant que le ministre de l'Environnement peut, en collaboration avec le ministère responsable du projet, restreindre la portée de l'évaluation des cinq catégories d'éléments mentionnées précédemment²⁹. Par conséquent, tout en fixant une liste d'éléments devant nécessairement faire partie d'une étude environnementale approfondie, le projet de loi attribue quand même au gouvernement une discrétion dans la détermination du mandat confié à une commission d'évaluation environnementale³⁰.

25. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, art. 34 (a) (c).

26. *Id.*, art. 37.

27. *Id.*, art. 59 (d).

28. *Id.*, art. 16 (1) (2).

29. *Id.*, art. 16 (3).

30. *Id.*, art. 33.

3. Les liens entre l'audience publique et l'utilisation de l'énergie nucléaire dans l'avenir

Notre avenir immédiat, c'est-à-dire celui de la décennie 1990, sera caractérisé par le fait que des segments importants de la population vont de plus en plus adhérer à de nouvelles valeurs ou à de nouveaux principes. L'audience publique peut constituer un moyen, sur le plan législatif, de concrétiser l'application de ces nouvelles valeurs. Certaines conditions doivent cependant être respectées afin de permettre une utilisation rationnelle et efficace de ce moyen.

3.1 L'émergence de nouvelles valeurs sociales et de nouveaux principes qui exigent l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans la prise de décision

Dans la présente section, je fais état de certaines valeurs sociales dont la promotion est faite sur le plan mondial. D'autres se situent plutôt dans le contexte juridique canadien.

3.1.1 Le respect du concept de développement durable par les mécanismes de prise de décision

Selon la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, croire ou adhérer au concept de développement durable, « c'est s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures³¹ ». Même si cette définition est très générale, il demeure que l'une des conséquences pratiques de ce concept, c'est la nécessité de mettre en place des mécanismes de prise de décision qui intègrent les préoccupations économiques et écologiques et qui favorisent la participation de la population³². L'audience publique constitue, sur le plan législatif, l'un des moyens pour favoriser cette intégration et cette participation. Elle peut être utilisée à deux niveaux : premièrement,

31. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 47. Dans l'affaire *Friends of the Oldman River Society c. Canada*, précitée, note 6, 27-28, la Cour suprême du Canada a adopté le concept de développement durable. Voir également le préambule de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (non encore en vigueur).

32. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 31, pp. 72-75. Dès 1985, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (rapport Macdonald) soulignait qu'il était « vital d'intégrer les décisions relatives à l'environnement à celles qui portent sur le développement économique » ; voir COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 581.

pour la planification et l'élaboration des politiques énergétiques ; deuxièmement, dans l'implantation de projets particuliers.

3.1.1.1 L'audience publique comme mécanisme favorisant la participation à l'étude de l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans le contenu des politiques énergétiques

La Commission mondiale sur l'environnement et le développement demande que les gouvernements établissent les éléments et les choix qui doivent caractériser leurs diverses politiques (agricole, économique, industrielle — y compris celle qui touche l'énergie). Elle exige aussi que ces politiques soient assujetties à des évaluations environnementales au même titre que les projets particuliers³³. L'audience publique peut certainement constituer un instrument favorisant la participation du public à l'étude de l'intégration de l'économie et de l'écologie dans les politiques énergétiques. Comme le souligne la Commission mondiale, la loi seule ne suffit pas à assurer une application efficace d'une politique gouvernementale, ce « qu'il faut, c'est l'appui d'un public informé — d'où l'importance d'une plus grande participation de celui-ci aux décisions qui peuvent avoir des effets sur l'environnement³⁴ ».

Cette technique que constitue l'audience publique prend une importance particulière dans l'optique de l'utilisation future de l'énergie nucléaire. C'est en effet au sein des discussions portant sur le contenu des politiques énergétiques que l'on peut effectuer une appréciation de la contribution de l'énergie nucléaire. C'est le forum qui convient pour *comparer* les avantages et les inconvénients des diverses sources d'énergie ; c'est l'endroit pour situer l'énergie nucléaire dans le contexte des grands problèmes environnementaux avec lesquels la planète est aux prises comme la dégradation de la couche d'ozone, l'effet de serre, la croissance démographique, le déboisement, la désertification, les précipitations acides et les déchets dangereux³⁵. En *comparant* l'énergie nucléaire avec d'autres sources d'énergie, on constate que l'atome peut, en respectant certaines condi-

33. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 31, p. 265.

34. *Id.*, p. 74.

35. COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 32, vol. 1, p. 112 et suiv. ; C. MUNGALL et D.J. McLAREN (dir.), *La terre en péril : métamorphose d'une planète*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 1990 ; J. MACNEILL et R.D. MUNRO, « De la marginalité à la prédominance », *Écodécision (revue environnement et politiques)*, n° 1, 1991, p. 18 et suiv.

tions, apporter une contribution positive aux problèmes énergétiques complexes auxquels notre planète doit faire face³⁶.

L'un des principaux problèmes que l'on rencontre avec l'utilisation de l'énergie nucléaire est de nature institutionnelle. Les mécanismes actuels de prise de décision, inscrits dans plusieurs lois, visent surtout des projets particuliers sur des sites donnés. Les divers gouvernements (fédéraux, provinciaux, nationaux) responsables des politiques énergétiques n'ont pas, de façon générale, mis en place ni expérimentés des structures vouées principalement à l'élaboration et aux discussions relatives au contenu des politiques énergétiques. Ces structures institutionnelles doivent être mises en place afin d'élargir le débat³⁷.

Dans la façon de structurer son processus décisionnel portant sur l'adoption de sa politique énergétique, le gouvernement de la province de l'Ontario présente un exemple intéressant de l'application du concept de développement durable. À la fin de 1989, après avoir reçu l'approbation du Comité spécial sur l'énergie de la législature de l'Ontario, la société d'État Ontario Hydro présente un plan de développement qui prévoit que d'ici l'an 2014 la demande d'électricité en Ontario augmentera de 50 à 100 p. 100 par rapport à celle de 1989. Le plan proposé entraîne des investissements de 85 milliards de dollars canadiens et souligne que d'ici 2014 la répartition des moyens de production d'électricité d'Ontario Hydro sera la suivante : 23 p. 100 d'énergie hydraulique, 27 p. 100 d'énergie thermique classique (charbon, gaz et mazout) et 50 p. 100 de nucléaire. Selon le plan proposé, 10 tranches CANDU seront construites dans trois centrales et 32 turbines à gaz seront incorporées dans quatre centrales au cours de la période de planification de 25 ans³⁸.

Ce sont les audiences publiques tenues par la Commission des évaluations environnementales de l'Ontario³⁹ qui vont servir d'instruments pour

36. COMITÉ PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, *Démystification de l'énergie nucléaire*, 10^e rapport, Ottawa, Chambre des communes, août 1988, p. 4 et 6 ; W. HÄFELE, « Energy from Nuclear Power », *Scientific American (Energy for Planet Earth)*, numéro spécial, vol. 263, n° 3, septembre 1990, p. 137-144 ; T. PRICE, *Political Electricity—What Future for Nuclear Energy?*, Londres, Oxford University Press, 1990 ; voir également le texte de la déclaration rédigée à la fin de la conférence mondiale « L'atmosphère en évolution : implications pour la sécurité du globe », tenue à Toronto du 27 au 30 juin 1988.

37. COMITÉ PERMANENT DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES, *op. cit.*, note 36, p. 137 ; texte de la déclaration rédigée à la fin de la conférence « L'atmosphère en évolution », *op. cit.*, note 36, pp. 9-10 ; W. HÄFELE, *loc. cit.*, note 36.

38. R. THOMAS, « Le bilan énergétique : le Plan de l'offre et de la demande d'Ontario Hydro », *Aspects*, vol. 9, n° 3, 1990-1991, p. 10 et suiv.

39. *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O. 1990, c. E-18, art. 18.

favoriser la participation du public à l'étude de l'intégration de l'économie et de l'écologie dans cette politique énergétique. La Commission doit examiner autant les prévisions faites par Ontario Hydro que les moyens que cette société d'État entend prendre pour répondre à cette hausse de la demande d'électricité. Plus de 200 intervenants (particuliers, compagnies et groupes) participeront à ces audiences. En vertu de la *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*⁴⁰, un certain nombre de groupes se sont vu reconnaître le statut d'« intervenants » ; une somme de 21 millions de dollars canadiens a été distribuée à ces intervenants afin de les aider à participer aux audiences. Des témoins experts pourront comparaître au cours des audiences et être interrogés et contre-interrogés. L'enquête effectuée par cette commission durera au moins deux ans ; c'est donc en 1993 qu'elle formulera ses recommandations au gouvernement de la province de l'Ontario⁴¹.

La façon de procéder du Québec pour l'adoption de sa politique énergétique se distingue sensiblement de celle qui a été utilisée par l'Ontario. En mars 1990, la société d'État Hydro-Québec transmettait au gouvernement québécois un plan de développement entraînant des investissements de 62 milliards de dollars canadiens pour la période 1990-1999, dont 13 milliards pour la période 1990-1992. L'une des composantes essentielles de ce plan de développement vise la construction d'importants barrages dans le nord de la province de Québec⁴². Dans le cadre de la tenue d'une commission parlementaire, une période d'environ 15 jours (mai 1990) a été accordée pour la discussion de ce plan. Aucun financement n'était disponible pour les intervenants. Enfin, les règles de procédure qui régissaient le fonctionnement de cette commission parlementaire n'autorisaient pas les groupes et les personnes à faire comparaître des témoins experts ni à procéder à leur interrogatoire et à leur contre-interrogatoire.

Je souligne que la démocratisation des structures des processus décisionnels ne constitue que l'un des aspects du concept de développement durable (aspect procédural). La détermination du contenu de ce concept

40. *Loi sur le projet d'aide financière aux intervenants*, L.O. 1988, c. 71.

41. *Supra*, note 38. Le 15 janvier 1992, la société d'État Ontario Hydro déposait une mise à jour de son « Plan de l'offre et de la demande » (Demand — Supply Plan Update — 1992) devant la Commission chargée de tenir des audiences sur ce plan. Les aspects nucléaires de ce plan ont fait l'objet de nombreuses discussions devant la Commission, particulièrement au cours des mois de mars et mai 1992. Voir la note d'information (EA-90-01) diffusée le 4 août 1992 par ladite commission.

42. HYDRO-QUÉBEC, *Proposition de plan de développement d'Hydro-Québec 1990-1992, horizon 1999*, Montréal, Hydro-Québec, mars 1990, p. 9. Ce plan de développement est au centre d'importantes batailles juridiques.

(aspect substantiel) est un autre volet important. L'énergie nucléaire peut-elle contribuer à répondre à nos « besoins énergétiques actuels sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures » ? La réponse à cette question, comme à plusieurs autres ayant trait au contenu de ce concept, exigera des discussions qui dureront probablement toute la prochaine décennie⁴³.

3.1.1.2 L'audience publique comme mécanisme favorisant la participation à l'étude de l'intégration des préoccupations économiques et écologiques dans l'implantation des projets particuliers

L'adoption de politiques (ou de programmes) énergétiques par les divers gouvernements entraîne très souvent la construction d'installations particulières sur des sites précis. À ce niveau, l'audience publique peut également servir de technique pour favoriser la participation du public à l'étude de l'intégration des aspects économiques et écologiques qui caractérisent ces divers projets. Plusieurs lois ont déjà été adoptées précisant les mécanismes de prise de décision relatifs à la construction d'installations énergétiques (nucléaires et autres) sur des sites particuliers. En s'appuyant sur l'expérience acquise, ces lois et réglementations doivent être améliorées dans le sens d'une meilleure intégration des aspects économiques et

43. L.B. HUESTIS (dir.), *Le développement durable au Canada : les avenues d'une réforme du droit : rapport de l'Association du Barreau canadien sur les mesures à prendre pour un développement durable*, Ottawa, Association du Barreau canadien, août 1990, p. 1 ; J.O. SAUNDERS « The Path to Sustainable Development: A Role for Law », dans J.O. SAUNDERS (dir.), *The Legal Challenge of Sustainable Development*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law, 1990, pp.1-14 ; voir W. HÄFELE, *loc. cit.*, note 36. Sur le plan québécois, le gouvernement adoptait un décret le 10 juillet 1991 (n° 971-91) fixant la forme, la teneur et la périodicité du plan de développement que doit présenter Hydro-Québec. Cette société d'État a également été autorisée à tenir des consultations dans le cadre de l'élaboration de son prochain plan qu'elle doit déposer le 1^{er} novembre 1992. La tenue de consultation par la société d'État portant sur sa propre planification a été critiquée de la façon suivante par une commission mise sur pied par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) : « La Commission constate en bout de piste qu'il y a toujours une convergence forte sur l'idée d'un débat sur l'énergie. La Commission trouve valable que la planification d'Hydro-Québec soit maintenant examinée et débattue avec des organismes ou groupes environnementaux. Toutefois, la Commission croit plutôt que des résultats optimaux concernant la détermination des enjeux qui relèvent d'un débat sur l'énergie ne pourront être atteints que par des audiences publiques, et ce, dans le cadre d'une Commission d'enquête neutre, indépendante du promoteur, disposant des ressources et des moyens juridiques nécessaires pour faire la lumière et le point en toute objectivité sur une aussi vaste problématique. » BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT, *Projet de la 12^e ligne à 735 kV : réseau d'Hydro-Québec*, Québec, Le Bureau, 1992, p. 128.

écologiques. Par exemple, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (non encore en vigueur) donne une plus grande portée à l'évaluation environnementale ; des notions comme « effets cumulatifs », « mesures d'atténuation » et « programme de suivi » font dorénavant partie du texte législatif⁴⁴.

La tenue d'audiences publiques en ce qui a trait aux politiques énergétiques ne doit pas exclure celles qui doivent être tenues dans le cas des projets particuliers, puisque ces deux catégories d'audiences poursuivent des fins différentes⁴⁵.

3.1.2 L'intégration des principes de justice fondamentale et de démocratie dans les mécanismes de prise de décision

L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* prévoit que chacun « a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne ; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale⁴⁶ ». Une remarque s'impose, dès le départ, quant au contenu de la Charte canadienne : les droits qu'elle confère de même que les principes et les valeurs qui s'en dégagent se situent dans le contexte de la protection des droits individuels. L'administration publique, quant à elle, est plutôt caractérisée par des valeurs d'efficacité, d'économie et de rendement ; elle doit éviter le gaspillage de ressources humaines ou matérielles ; elle exige la recherche constante de méthodes novatrices et efficaces⁴⁷. Étant conscients de cette distinction fondamentale, nous devons quand même admettre que les principes généraux qui régissent la Charte auront des effets directs sur l'action administrative au Canada. La Charte « conscientise davantage le public sur la nécessité de meilleures garanties juridiques⁴⁸ ».

Le droit « à la sécurité de sa personne » pourrait virtuellement avoir des liens avec l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada. Dans l'arrêt *Operation Dismantle c. La Reine*⁴⁹, la Cour suprême du Canada a jugé que la décision du Cabinet fédéral d'autoriser les États-Unis à procéder à des

44. *Supra*, section 2.2.3 et plus particulièrement la note 28.

45. C'est la décision prise par le gouvernement ontarien dans le cadre de l'adoption de sa politique énergétique ; *supra*, note 41.

46. La *Charte canadienne des droits et libertés* a été édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, R.-U., c. 11.

47. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Les organismes administratifs autonomes, Rapport n° 26*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1985, p. 9.

48. J. FRECKER et al., *Pour un nouveau droit administratif fédéral*, Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada, 1987, p. 16.

49. *Operation Dismantle c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 441.

essais des missiles de croisière au Canada ne constituait pas une atteinte au droit à la sécurité de sa personne parce que le lien causal entre une telle décision et la violation du droit à la sécurité de sa personne était « trop incertain, trop conjectural et trop hypothétique⁵⁰ ». Cependant, dans l'arrêt *Singh*, la juge Wilson énonce clairement qu'elle n'exclut « en aucune façon la possibilité que l'art. 7 protège un éventail de droits plus large que ceux dont il est question en l'espèce⁵¹ ». Dans l'affaire *Morgentaler*, elle exprime l'avis que le droit de chacun à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 de la Charte « protège à la fois l'intégrité physique et psychologique de la personne⁵² ».

Selon le juge en chef Dickson, on doit donner à la Charte une interprétation libérale afin que tous « bénéficient pleinement de la protection accordée par la Charte⁵³ ». Le juge en chef ajoute que le contenu du droit « à la sécurité de la personne doit être sensible à sa situation constitutionnelle⁵⁴ ».

La Cour suprême du Canada ne semble donc pas réticente à prêter un caractère évolutif au droit à la sécurité de la personne. Dans le contexte des évaluations de la portée des conséquences des accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl, il est donc possible qu'à un moment donné la Cour suprême considère que la décision prise par le gouvernement d'une province de construire une centrale nucléaire constitue une atteinte au droit à la sécurité de sa personne. Cette étape franchie, la Cour devra se demander si cette décision a été prise en conformité avec les principes de justice fondamentale. Sur le plan de la procédure, les principes de justice fondamentale permettent aux juges d'examiner les mécanismes de prise de décision (ou la structure administrative utilisée pour prendre une décision) afin de constater si ceux-ci réalisent un certain équilibre entre les notions d'équité et d'efficacité. Si un certain équilibre n'existe pas, les mécanismes de prise de décision risquent de violer les principes de justice fondamentale (sur le plan procédural)⁵⁵. L'audience publique constitue un moyen, sur le plan législatif, de traduire la notion d'équité⁵⁶.

50. *Id.*, 447 (j. Dickson).

51. *Singh et autres c. M.E.I.*, [1985] 1 R.C.S. 177, 221.

52. *R. c. Morgentaler*, 1 R.C.S. 30, 173. Dans le même sens, voir les propos du juge en chef Dickson, pp. 60-61, et du juge Beetz, p. 105.

53. *Id.*, 51.

54. *Id.*, 54.

55. *Jones c. La Reine*, [1986] 2 R.C.S. 284, 304 (j. Laforest) ; voir aussi les arrêts *Singh et autres c. M.E.I.*, précité, note 51, et *R. c. Morgentaler*, précité, note 52.

56. *Singh et autres c. M.E.I.*, précité, note 51.

Selon le juge en chef Dickson, la Charte exprime des valeurs démocratiques⁵⁷ ; il ajoute même que « la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société » fait partie des éléments qui entrent dans le contenu de l'expression « société libre et démocratique » mentionnée à l'article 1 de la Charte⁵⁸.

Dans sa conception moderne, le droit administratif devrait être une manifestation fondamentale de la démocratie dans notre société ; il devrait être en mesure d'identifier les instruments qui, sur le plan législatif, permettraient à l'Administration d'aménager, le plus démocratiquement possible, ses relations avec les citoyens. Et la démocratie implique davantage « que le simple droit d'invoquer la loi contre les abus du Pouvoir. Elle suppose également la reconnaissance d'un droit positif de participer à l'élaboration des objectifs publics et d'influer sur les actions administratives⁵⁹. » Le défi majeur du droit administratif moderne consiste donc à faire « une meilleure synthèse des valeurs de liberté individuelle, de justice sociale et d'efficacité technique sur lesquelles se fonde la nouvelle société⁶⁰ ». L'audience publique est une technique, parmi d'autres, qui peut contribuer à réaliser une telle synthèse.

3.2 Les conditions à respecter pour une utilisation efficace des audiences publiques

La participation du public se fait principalement par l'intermédiaire des audiences publiques. Ces dernières doivent donc constituer des instruments efficaces. La commission Porter formule ainsi l'essentiel des règles à respecter :

Public participation is increasingly being recognized as an essential component of decision-making on nuclear matters. Much of the work of the scientific and engineering community has been and will increasingly be subject to public scrutiny. We endorse this direction, because we believe that although the details of experts' decisions may be comprehensible to only a few, many of the uncertainties of risk analysis and many of the choices to be made can and should be more fully explained to the general public, and should receive the benefit of public input. But caution should be exercised in our expectations of public participation. Decisions will still require technical and scientific data and recognizing this fact, *there must*

57. R. c. *Morgentaler*, précité, note 52, 46.

58. R. c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 136.

59. J. FRECKER *et al.*, *op. cit.*, note 48, p. 17.

60. R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 1, Québec, Presses de l'Université Laval, 1984, p. 47.

*be a careful development of the appropriate purposes, timing and procedures for public participation*⁶¹.

Premièrement, précisons deux points quant au but poursuivi par cette participation : de façon pratique, celle-ci vise d'abord à permettre aux citoyens de transmettre de l'information aux organismes décisionnels ; son objectif est également de rendre possible une participation du public dans l'étude de l'intégration des préoccupations économiques et écologiques autant sur le plan du contenu des politiques énergétiques que sur le plan de l'implantation de projets particuliers sur des sites précis. Cette participation directe représente une forme de démocratisation des mécanismes qui conduisent à la prise de décision ; elle permet au public d'essayer d'influer sur le contenu des politiques gouvernementales et les actions administratives qui découlent de l'adoption de telles politiques. Elle ne vise cependant pas à se substituer à une autre forme de participation, c'est-à-dire celle qui procède du système parlementaire. Les décisions finales, autant celles qui touchent le contenu des politiques énergétiques que celles qui portent sur des projets particuliers liés à ces politiques, doivent continuer d'être prises par les instances politiques intéressées, c'est-à-dire par des personnes élues par la population. Il appartient en effet à celles-ci de fixer, en dernière analyse, l'équilibre qui doit exister entre l'économie et l'écologie. Essayer d'influer sur la prise de décision, c'est une chose ; prendre la décision en est une autre. Ces deux opérations ne doivent pas être confondues. Le rapport Quilès souligne d'ailleurs que « la démocratie implique que ne soient pas confondues les fonctions d'information, de consultation, de décision et de contrôle⁶² ». La structure de l'ensemble du processus décisionnel doit donc éviter de créer de fausses attentes ; elle doit plutôt essayer de réaliser un certain équilibre entre la reconnaissance de la participation directe des citoyens et le maintien des formes de participation et de contrôle découlant du système parlementaire⁶³.

61. ROYAL COMMISSION ON ELECTRIC POWER PLANNING, *A Race Against Time : Interim Report on Nuclear Power in Ontario*, Toronto, The Royal Commission on Electric Power Planning, 1978, p. 168. Dans le même sens, voir M. BOURJOL et C. LE LAMER, *Énergie et démocratie : Rapport du groupe de travail sur les aspects institutionnels de la politique énergétique* (rapport Bourjol), Paris, La Documentation française, 1982, p. 27.

62. *Rapport d'information sur la politique énergétique* (rapport Quilès), Paris, Assemblée nationale, 1^{er} octobre 1981, n° 405, p. 106.

63. Dans la façon de structurer son processus décisionnel portant sur l'adoption de sa politique énergétique, le gouvernement de la province de l'Ontario donne un exemple de cet équilibre entre la reconnaissance de la participation directe des citoyens et le maintien des formes de participation et de contrôle découlant du système parlementaire (*supra*, notes 38 à 41 et le texte correspondant). Ajoutons qu'il existe plusieurs « formes de participation » ; voir K.G. NICHOLS, *La technologie contestée, participation du public et prise de décision en matière de science et de technologie*, Paris, OCDE, 1979, p. 15 et suiv.

Deuxièmement, la participation directe des citoyens doit intervenir à deux moments différents dans l'ensemble du processus décisionnel : à l'occasion des discussions portant sur le contenu des politiques énergétiques et au moment de l'implantation de projets sur des sites particuliers. La nature de la contribution du public pourra varier évidemment, compte tenu des moments choisis.

Troisièmement, un certain équilibre doit aussi exister dans le choix des procédures pour régir la tenue des audiences publiques. Tout en conservant l'expérience acquise sur le plan des audiences « informelles », les intervenants doivent avoir la possibilité, s'ils le désirent, d'être représentés par des avocats et, s'ils le jugent opportun, de pouvoir appeler, interroger et contre-interroger des témoins, notamment des témoins experts. Une importante marge de manœuvre doit exister en ce qui concerne le choix des procédures afin de favoriser la réalisation de plusieurs formes de participation. La possibilité d'avoir recours à plusieurs types de procédures permet également d'être davantage en mesure de faire face à des réalités de plus en plus complexes. Au Canada, par exemple, la commission Macdonald prévoit que les problèmes environnementaux auxquels nous devons faire face seront de plus en plus complexes et que les lois seront de plus en plus nombreuses⁶⁴. Dans le contexte des questions d'environnement, elle recommande qu'au cours des audiences « on accorde plus d'attention à l'analyse des controverses techniques et scientifiques, afin de mieux comprendre certaines questions scientifiques complexes, mais également de dégager plus clairement les dimensions économiques et politiques sous-jacentes de ce que l'on considère parfois comme des décisions purement scientifiques⁶⁵ ». L'interrogatoire et le contre-interrogatoire sont des techniques très utiles pour faire participer les intervenants à « l'analyse des controverses techniques et scientifiques ». Et même si les organismes responsables de la tenue des audiences publiques ne sont pas appelés, de façon générale, à prendre des décisions sur des questions faisant l'objet de leur enquête, ces mêmes techniques peuvent les aider à élaborer et à raffiner le contenu de leurs recommandations⁶⁶.

64. COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *op. cit.*, note 32, p. 586.

65. *Id.*, p. 583.

66. Dans son mémoire sur le projet de loi C-13, l'Association du Barreau canadien exprime l'avis que le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement donne lieu à un recours excessif aux audiences informelles (*supra*, note 18 et le texte correspondant) ; il recommande que, tout en conservant les audiences informelles, une procédure accusatoire puisse être utilisée lorsque les intérêts des participants sont opposés à ceux du promoteur. Voir ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, *Mémoire de l'Association du Barreau canadien sur le projet de loi C-78*, Ottawa, Association du

Conclusion

L'utilisation future de l'énergie nucléaire est indéniablement liée à une meilleure compréhension et acceptation de la part de la population⁶⁷. Démontrer la fiabilité des centrales nucléaires et résoudre la question du stockage des déchets radioactifs sont des éléments qui favorisent un accueil plus cordial de la part du public. Cependant, la question des structures des mécanismes décisionnels qui conduisent à l'utilisation des sources d'énergie est une autre composante vitale qui doit retenir notre attention. De nouveaux aménagements doivent intervenir dans ces structures ; ces dernières doivent tenir compte de deux nouvelles réalités : la nécessité d'intégrer l'économie et l'environnement et l'obligation de démocratiser⁶⁸. Trois grands événements viennent d'ailleurs consacrer le caractère impératif de ces changements : d'abord, la publication en 1988 du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement⁶⁹ ; ensuite, la Conférence mondiale sur l'énergie qui a eu lieu à Montréal en septembre 1989⁷⁰ ; enfin, la tenue à Rio de Janeiro en juin 1992 de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de la Terre), réunissant les chefs d'État et de gouvernement, et ayant pour objectif de placer l'environnement au centre des processus de décision⁷¹.

Sur le plan du droit, le défi s'avère colossal. En tant que juristes, nous devons voir comment on peut traduire, sur le plan législatif, ces exigences d'intégration et de démocratie. Selon la Commission mondiale sur l'en-

Barreau canadien, novembre 1990, pp. 34-35 (le projet de loi C-78 est devenu projet de loi C-13). Dans ce projet de loi C-13, le législateur canadien attribue aux commissions d'évaluation environnementale le pouvoir d'assigner devant elles des témoins et de leur ordonner de déposer oralement ou par écrit et de produire des documents (art. 35 (1)).

67. Voir T. PRICE, *op. cit.*, note 36 ; voir également G. VENDRYES, « Prospects for Nuclear Energy into the 21st Century », *Atom*, décembre 1988, p. 28.

68. La montée de cette nouvelle valeur que l'on appelle « l'éthique de la responsabilité » représente également une nouvelle réalité dont on devra tenir compte dans l'élaboration des nouveaux mécanismes de décision ; voir G. BOURGEAULT, « L'éthique et le droit face à la technologie », (1988) 22 *R.J.T.* 275 ; P. STROHL, « Éthique, droit et politique de gestion des déchets radioactifs », (1990) 46 *Bulletin de droit nucléaire* 10 ; J. LUTZENBERGER, « Environmental Ethics », *Écodécision*, n° 1, 1991, p. 81 et « Matière à réflexion : l'éthique environnementale face au changement planétaire », dans C. MUNGALL et D.J. McLAREN (dir.), *op. cit.*, note 35, p. 231 et suiv.

69. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 31.

70. Voir « Energy for the 90's — A Report from the World Energy Conference », *Atom*, décembre 1989, p. 26.

71. J. MACNEILL et R.D. MUNRO, *loc. cit.*, note 35. Voir aussi J. MACNEILL, P. WINSEMIUS et T. YAKUSHIJI, *Beyond Interdependence : The Meshing of the World's Economy and the Earth's Ecology*, New York, Oxford University Press, 1991.

vironnement et le développement, c'est le « principal défi d'ordre institutionnel qui se posera durant les années 1990⁷² ».

L'insertion législative de ces exigences d'intégration et de démocratie doit respecter l'objectif global des structures des mécanismes décisionnels, c'est-à-dire conserver un certain équilibre entre les notions d'équité et d'efficacité. Comme l'exprime le professeur Jowell, le défi consiste à concilier les *managerial objectives* et les *democratic objectives*⁷³.

L'apprentissage législatif et réglementaire sera long et difficile. L'identification et l'utilisation des techniques et des instruments pour concrétiser ces nouvelles valeurs et ces nouveaux principes varieront selon les traditions juridiques, politiques et administratives propres à chacun des pays. Cet apprentissage fait par les régions et les nations constitue cependant un préalable nécessaire avant d'essayer d'établir de nouveaux mécanismes d'intégration et de démocratisation au niveau international⁷⁴.

Nous devons être conscients que des mécanismes de décision plus ouverts permettront de mieux *comparer* l'énergie nucléaire avec les autres sources d'énergie dans le contexte général des problèmes environnementaux dont souffre notre planète et des problèmes énergétiques globaux auxquels nous devons faire face. Ces nouveaux mécanismes décisionnels donneront l'occasion de fournir ainsi de meilleures explications qui aideront le public à mieux comprendre ce que T. Price appelle « l'indispensable contribution que l'énergie nucléaire peut apporter pour répondre à nos besoins énergétiques dans l'avenir⁷⁵ ».

72. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 31, p. 376 ; voir également J.O. SAUNDERS (dir.), *op. cit.*, note 43.

73. J. JOWELL, « Policy, Inquiries, and the Courts », dans R. MACRORY (dir.), *Commercial Nuclear Power : Legal and Constitutional Issues*, Londres, Imperial College, Centre for Environmental Technology, 1982, p. 32.

74. J. MACNEILL et R.D. MUNRO, *loc. cit.*, note 35.

75. T. PRICE, *Atom*, février 1991, p. 24.